특집

미국의 대북 경제 제재 완화 전망과 남북 경협

미국의 대북 경제 제재 현황과 완화 전망 • **정옥님**

경제 제재 완화의 한반도 주변 정세 파급 효과 • **유호열**

경제 제재 완화가 남북 경협에 미치는 영향 • **김규륜**

미국의 대북 경제 제재 현황과 완화 전망

정옥님 / 세종연구소 객원상임연구위원

머리말

북한의 금창리 지하 의혹 시설 문제가 미국과 북한간의 원칙적 합의에 따라, 1999년 5월로 예정된 페리보고서의 내용에 순기능을 할 것이라는 기대가 무르익고 있다. 또한 북미간 미사일 협상과 남북한과 미국, 그리고 중국을 포함하는 4者회담이 진척되는 가운데, 북한에 대한 대북 경제 제재의 해제가 논의의 초점으로 부상하고 있다. 포용 정책과 포괄적 접근을 대북 정책의 골자로 정한 한국 정부로서는 미국이 조속한 시일 내에 경제 제재를 풀어 북한의 개방을 촉진하기를, 그리고 이것이 남북 경협에도 긍정적인 효과를 보일 수 있기를 원하는 입장이다. 그러나 북한에 대한 미국 정부의 제재 해제가 미사일 문제 등 타 이슈와 맞물려 있어 그리 순탄하게 진행될 것으로 보이지는 않는다. 단, 현재까지 美 행정부가 가하고 있는 대북 경제 제재의 내용과 완화 현황, 그리고 전망은 무엇일지에 대해 고찰함으로써 美 행정부 대북 정책의 한 단면을 분석하는 일은 중요하다고 본다.

배경 및 과정

한국전쟁 이래 50 년이 가깝도록 북한은 가장 광범위한 미국의 경제 제재 대상이었다. 1950년 북한에게 가해진 상업 및 금융 거래에 대한 금수 조처와 미국내 북한 자산의 동결 이외에도 물품 교역, 수출 신용 그리고 민간 투자에 대한 금지 및 제약에 이르기까지, 미국이 북한에 가한 경제 제재의 내용은 북미 관계의 실상과 함께 중첩적이며 다양한 일면을 보여왔다. 그러나 1988년 노태우 정부의 7·7선언을 계기로 제재 완화가 점진적으로 추진되었다. 당시 한국 정부는 1988년 올림픽에 대비, 북한의 여하한 도발 행위도 사전에 차단할 필요를 인식하여 美 행정부에 대북 경제 제재 완화를 촉구하였다. 결국 美 행정부는 대미 협조 요청의 호응 차원에서 상징적이나마 부분적인 완화를 단행하였는데, 1989년 자산 동결 및 수출 금지 조처의 일부 완화가 그것이다. 이로써 체육,

학술, 문화 등 非상업 분야에 대해 미국 여행사에 의한 여행 주선이 허용되었고, 국가 안보에 영향을 미치지 않는 간행물 반출이 허용되었다. 1994년 10월 21일 북미간에 핵문제에 관한 제네바 합의가 이루어지면서 미국의 대북한 경제 제재의 해제는 관심의 전면으로 부상하였다.[1] 제네바합의에 의거, 양국은 정치 및 경제 관계의 완전한 정상화를 추진하게 되어 있었으며, 특히 합의후 3 개월 이내에 양측은, 장거리 통신 서비스와 금융 거래에 대한 규제를 포함, 무역 및 투자 장벽을 감소시킬 것이라는 조항을 기본합의문에 포함시켰던 것이다.[2]

1994년 10월 21일 북미간에 핵문제에 관한 제네바합의가 이루어지면서 미국의 대북한 경제 제재의 해제는 관심의 전면으로 부상하였다. 그러나 美 행정부는 북한의 핵활동이 '동결'된 것에 대해 만족하면서 북미간 관계 개선이나 북한에 대한 과감한 경제 해제 조치 등에 대해 등한시해왔으며, 美 정부의 대북 경제 제재 해제는 1995년 1월 20일의 미온적인 금수 해제 패키지로 일단락되었다. 그 이상의 상황 진전이 없는 상태에서 미국은 1998년 3월 베를린북미회담에서 처음으로 경제 제재 카드를 군사력 신뢰 구축과 연계시키는 정책을 북한에 제시하였다. 결국 북한은 불만의 표출로서 1998년 8월 미사일 발사 시험을 단행하였고, 이것이 美 행정부로 하여금 미사일 문제와 제재의 해제를 엮는 결과를 초래하였다.

그러나 실제로 1994년의 위기가 사라지면서 美 행정부는 북한의 핵활동이 '동결'된 것에 대해 만족하면서 북미간 관계 개선이나 북한에 대한 과감한 경제 해제 조치 등에 대해 등한시해왔다. 1994년 11월의 중간 선거와 의회내 공화당의 득세에 눌려 클린턴 행정부의 대북 경제 제재 해제는 1995년 1월 20일의 미온적인 금수 해제 패키지로 일단락되었고, 그 이상의 상황 진전이 없는 상태에서 미국은 북한에 대해 이 문제를 협상 칩으로 사용하려는 의도를 비추었다.[3] 1998년 3월 베를린에서 열린 북미회담에서 처음으로 미국은 이와 같은 연계 정책을 북한에 제시하였다. 1992년 1월 베이징에서 열린 아놀드 캔터와 김용순의 북미고위급회담에서 미국은, 북한이 테러 및 미사일 수출을 포기하고 핵개발을 중단하며 미군 유해 송환 문제와 남북

1) CRS Report for Congress, *Korea: Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, 94-933 S.

2) *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, October 21, 1994.

3) 그럼에도 불구하고 1995년 북미 양국간 교역 총액은 500만 달러를 상회하였는 바, 이는 대북 금수 조처가 일부 해제된 1994년에 비해 28 배가 증가한 액수였다.

대북 경제 제재의 내용은 우선 북미 관계는 공식 수교 상황이 아니기 때문에 뉴욕의 유엔 주재 북한 외교관의 행동 범위가 반경 25 마일로 제한된다. 또한 對적성국교역법에 의거하여 미국내 모든 북한 자산이 1950년 12월 17일 이래 동결되며, 대북한 금융 거래도 금지되는데 비정치적·인도적 차원의 거래는 가능하다. 미국의 대북 수출 및 수입도 몇가지 예외 규정을 제외하고는 대부분 금지된다.

대화에 협력하면 제재를 해제하겠다는 제안을 한 바 있었는데, 이제 미국은 경제 제재 카드를 군사적 신뢰 구축과 연계시킨 것이다. 결국 북한은 불만의 표출로서 1998년 8월 미사일 발사 시험을 단행하였고, 이것이 美 행정부로 하여금 미사일 문제와 제재의 해제를 엮는 결과를 초래하였다. 사실 북한이 집요하게 제재의 해제를 주장하고 나옴으로써 그 효율성의 여부와 상관없이 미국이 이를 흥정용 카드로 활용하고자 하는 욕구를 배가하였다. 미국의 제재 레짐은 북한과 관련한 주요 이슈별로 분리되어 미사일회담용(missile talks basket), 4者회담용 등으로 대별되어 있다. 이러한 용도별 바스켓시스템의 실질적인 문제는 각 사안에 대해 북한의 직접적인 양보가 없는 한 제재를 완화하기 어렵다는 데 있지만, 과연 美 행정부가 이러한 로드 맵을 일방적으로 포기할지는 의문이다.

대북 경제 제재의 내용 및 완화 조처

본 절에서는 북한에 대한 미국의 경제 제재 현황과[4] 제재 완화의 구체적 내용에 대해 간략히 기술하기로 한다. 우선 북미 관계는 공식 수교 상황이 아니기 때문에, 뉴욕의 유엔 주재 북한 외교관의 행동 범위가 반경 25 마일로 제한된다. 단, 수교는 헌법이 보장한 행정부의 전결 사항이라 의회의 동의를 요하지는 않는다. 또한 對적성국교역법[5]에 의거, 미국내 모든 북한 자산이 1950년 12월 17일 이래 동결되며, 對북한 금융 거래도 금지된다. 非정치적 목적의 여행이나 홍보 자료 및 인도적 물자 수출입 목적 금융 거래는 가능하다.[6] 미국의 대북 수출 및 수입도 대부분 금지되는데,[7] 홍보 자료 및 기본 인도적 물품 수출, 마그네사이트 수입 그리고 경수로 관련 물품의 수출은 허용한다는 예외 규정을 두고 있다.[8]

4) "North Korea Sanctions," http://www.nautilus.org/napsnet/sanctions.html
5) *Trade With the Enemy Act(TWEA)*, Pub.L.65-91, as amended 50 U.S.C. App.5(b);31 C.F.R.510.201 et seq.
6) 이는 재무부 관할이며 행정부 정책 사항으로서 의회의 동의나 의회와의 상의를 요하지 않는다.
7) *Export Administration Act* of 1979(Pub.L. 96-72, as amended, 50 U.S.C. App.2404)("EAA");15 C.F.R. Port 700
8) 이는 상무부 관할로서 의회의 동의 및 의회와의 협의없이 금지 조항을 완화 또는 종결시킬 수 있다.

한편, 국제무기거래규제법에 의거하여 모든 무기 거래는 1955년 8월 26일자로 금지돼왔으며, 북한과 방산 물자 및 관련 용역 수출입이 일체 금지된다. 북한을 테러 지원국으로 지정함으로써 제재가 가해지고 있다. 공산 국가로서 북한은 교역법 및 대외원조법에 의거, 최혜국 대우(MFN), 일반특혜제도(GSP) 부여 금지, 외국 원조, 그리고 수출입은행의 보증·보험 또는 차관 제공이 금지된다. 또한 미국은 미사일기술통제체제(MTCR)) 위반 국가로서 북한에 대해 수출관리법 등에 의거, 방산 물자의 수출입을 금하고 있다.

한편, 국제무기거래규제법과 국제 테러 지원국 및 공산 국가로서 가해지는 제재가 있다. 국제무기거래규제법에 의거(ITAR),[9] 모든 무기 거래는 1955년 8월 26일자로 금지되어왔으며 북한과의 방산 물자 및 관련 용역 수출입이 일체 금지된다. 국제 테러 지원국으로서의 제재는 1987년 11월 KAL기 폭파 사건에 따라 美 국무장관이 1988년 1월 20일 북한을 국제 테러 지원 국가로 지정함으로써 가해졌다. 미국의 테러 지원국에 대한 제재 조처로는 무기수출통제법[10]에 의거한 무기 수출 금지, 수출관리법에 의거한 이중 용도 품목 수출 통제,[11] 대외원조법[12]에 의한 대외 원조 금지, 국제금융기관법[13]에 의한 제재 등이 있다. 테러국 지정의 해제는 행정부의 재량 사항이나, 대통령이 의회에 보고할 의무가 있다. 금창리 핵의혹 시설 문제를 풀기 위한 1998년 9월 5일의 북미회담에서 미국은 북한이 적절한 단계를 밟아나갈 경우 테러국 명단에서 제외시켜줄 수 있음을, 그리고 이에 대한 대화가 개진될 수 있음을 밝힌 바 있다. 북한 정책 조정관인 윌리엄 페리가 자신의 보고서에서 북한에게 줄 보다 과감한 당근으로서 제재의 완화를 어떻게 요리할지는 불분명하나, 테러국 명단에서 제외될 경우 북한이 누릴 급부가 적지 않다는 점에서 주목될 수 있다. 공산 국가로서 북한은 교역법[14] 및 대외원조법[15]에 의거, 최혜국대우(MFN), 일반특혜제도(GSP) 부여

9) *International Traffic in Arms Regulations: ITAR.* 1988년 4월 4일 美 국무부는 ITAR을 개정, 국무장관이 지정하는 국제 테러 지원 국가와의 방산 물자 및 용역 판매와 수출입을 금지해왔다.

10) *Arms Export Control Act.*

11) *Export Administration Act* of 1979 as amended by the Anti-Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989, Pub.L.101-222, 103 Stat. 1892. 테러 지원국에 이중 용도 제품 및 기술 수출시 허가가 필요하며, 수출 30 일 이전에 품목 및 수출의 상세 사항을 의회에 통보해야 한다.

12) *Foreign Assistance Act* of 1961.

13) *International Financial Institutions Act.* IBRD, IMF 등이 테러 지원국에 대해 차관을 제공하거나 同기관의 자금을 사용하고자 할 때 미국측 집행이사는 이에 반대하도록 되어 있다.

14) *Trade Act*, 1974.

15) *Foreign Assistance Act*, 1961.

예외 규정 및 제재 완화의 내용으로서는 제네바합의의 조인에 따라 美 행정부는 1995년 1월 20일 북한 관련 동결 자산 2,000만 달러 가운데 제3국인 소유 자산 520만 달러에 대해 동결을 해제하였다. 또한 美 행정부는 미국에서 개시되거나 종료되지 않은 금융 거래 청산을 위해 북한이 미국 은행시스템을 사용하도록 허가하였다. 그리고 북한간 마그네사이트 수입 및 북미간 직통 전화 개설이 허용되었고, 미국민의 북한 여행 자유화와 언론 기관 사무소 개설도 받아들여졌다.

금지, 외국 원조, 그리고 수출입은행의 보증·보험 또는 차관 제공이 금지된다. 또한 미국은 미사일기술통제체제(MTCR)) 위반 국가로서 북한에 대해 수출관리법 등에 의거, 방산 물자의 수출입을 금하고 있다.

다음은 예외 규정 및 제재 완화의 내용이다. 제네바합의의 조인에 따라 美 행정부는 1995년 1월 20일 북한 관련 동결 자산 2,000만 달러 가운데 제3국인 소유 자산 520만 달러에 대해 동결을 해제하였다. 또한 美 행정부는 미국에서 개시되거나 종료되지 않은 금융 거래 청산을 위해 북한이 미국 은행시스템을 사용하도록 허가하였다. 그리고 북한간 마그네사이트 수입 및 북미간 직통 전화 개설이 허용되었고, 미국민의 북한 여행 자유화와 언론 기관 사무소 개설도 받아들여졌다. 한편, 1997년 4월 7일부터 미국 국적 항공기의 북한 비행 정보 구역(FIR) 통과가 허용되고 긴급한 착륙에 대한 요금이 인가되었다. 그러나 안전 문제에 대한 결의안에 근거, 4월 18일부터 북한 영공 내의 미국의 비행은 금지된다. 또 미국과 북한인간의 거래 금지 규정에도 예외를 두어 정보 물자의 구매 및 운송에 직접적으로 관련된 비용, 원거리 통신, 인도주의적 물품, 금융 그리고 긴급 운항 설비와 관련된 비용은 거래가 가능하도록 조처하고 있다.

맺음말 - 제재 완화의 전망

경제 제재의 완화가 미사일 문제 등 군사적 신뢰 조처와 연계되어 북미 양측의 입장 차이를 노출시키고는 있으나, 그럼에도 불구하고 제재 완화가 점진적으로 진척될 가능성을 배제할 수 없다. 먼저 북한이 미사일 협상의 한 결과로서 미사일 시험에 대한 일시적인 모라토리엄을 선언하고, 미국은 이에 상응하는 제재 완화를 시행하는 경우를 상정할 수 있다. 예를 들어, 美 행정부의 조치만으로 가능한 부문 또는 의회의 동의가 쉽거나 마찰이 작은 부문부터 개별적·제한적으로 우선 추진하는 것인데, 최대 2,500만 달러로 추정되는 미국내 북한 동결 자산의 해제가 주 내용이 될 가능성이 있다.[16] 이는 북미간 무역 및 서방 은행을 통한 북한의 대외 무역

제재 완화의 전망으로서 먼저 북한이 미사일 협상의 한 결과로서 미사일 시험에 대한 일시적인 모라토리엄을 선언하고, 미국은 이에 상응하는 제재 완화를 시행하는 경우를 상정할 수 있다. 이 경우는 최대 2,500만 달러로 추정되는 미국내 북한 동결 자산의 해제가 주 내용이 될 가능성이 있다. 둘째, 북한이 미사일 및 미사일 부품에 관한 모든 수출을 종식할 경우, 북한이 미사일 관련 수출을 통해 벌어들일 수 있는 외화에 대한 보상이 필요한 바, 1 년에 5억 달러라는 주장이 나오고 있다. 끝으로 미국은 한반도에 평화체제가 구축되고 경수로 사업이 완결되는 등, 북미간 현안이 모두 타결되고 양국간 관계가 정상화된 이후, 의회의 동의를 거쳐 수출규제법이나 적성국교역법 등 제재와 관련한 모든 법령을 전면 수정할 수 있다는 입장이다.

을 제한하는 금융 거래 제재를 완화해주는 의미가 있다. 또한 광업이나 농업 등 민감하지 않은 분야에 대한 미국 기업 해외 법인의 대북 투자 및 교역 허용이나 북한의 국제 금융 기구 가입 지원도 이 단계에서 고려될 수 있다. 다음은 북한이 미사일 및 미사일 부품에 관한 모든 수출을 종식할 경우이다. 이 경우, 북한이 미사일 관련 수출을 통해 벌어들일 수 있는 외화에 대한 보상이 필요한 바, 1 년에 5억 달러라는 주장이 나오고 있다. 이미 이스라엘이 북한의 對중동 미사일 수출 차단에 대해 지대한 관심을 보이고 있고, 미국은 이에 대한 간접 급부로서 미화 3억 달러에 달하는 유엔 식량 자급 프로그램, 그리고 북한의 에너지 및 광업 부문 지원을 위한 다자발전기금 등을 고려하고 있다.

한편, 미국은 미사일 협상 및 미군 유해 송환 협상이 타결되고 4者회담 등에 대해 북한이 보다 성실한 자세로 적극 임할 경우, 그리고 북한이 제네바합의를 성실하게 이행하여 미국과 북한간에 경수로 핵심 부품 인도를 위한 북미원자로협정이 체결될 수 있는 조건이 형성되었을 경우, 의회의 동의를 거쳐 수출규제법, 적성국교역법 등 관련 법의 일부를 수정하겠다는 복안을 갖고 있다. 그러나 여기에는 북한의 실질적인 조처와 태도 변화 선행이 요구된다. 그리고 북한이 더 이상 미국의 적대국이 아니라는 美 의회의 인식 전환을 요한다. 그런데 북한은 미사일 개발과 생산이 국가 주권 및 안보 사안이라 경제적 급부만으로 거래될 카드가 아니라는 입장이다. 즉, 미국이 북한 정권의 붕괴를 추구하지 않는다는 '안보 보장'이 없으면 해결될 수 없다는 것이 북한의 주장이다. 이것은 다시 한반도의 평화

16) 1997년 4者회담 직후 미국은 미국내 동결된 북한 채권 신청을 허용하는 조치를 단행하였다. 이는 미국내 자신 동결 조처가 가장 먼저 이루어질 것임을 암시하는 것으로 미국이 베트남을 비롯한 공산권과의 채권 · 채무 청산이 약 4 년여가 걸렸음을 고려할 필요가 있다.

궁극적으로 미국의 대북 경제 제재 완화는 남북 경협에 순기능을 할 수 있고 이것이 다시 북미 관계 및 지역 안보를 개선할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 것이 한국의 입장이지만, 경제 제재 사안이 군사적 신뢰 구축 사안과 연계되어 있는 만큼 단기일 내에 가시적 성과를 기대하기는 어려울 것이다. 단, 점진적인 완화가 이루어진다는 사실에 기반하여 인내심을 가지고 대북 정제 협력의 기반을 다지는 일이 무엇보다도 중요하다.

체제 구축과 연계되며 나아가 한반도 주둔 미군의 문제와 연결되는 복잡한 사안이다. 한편, 일본이 북미간미사일회담에 관심을 보이는 점도 주목해야 한다. 사실 북한의 미사일 발사 시험이나 개발, 배치 등은 일본의 안보와 직결되는 사안인 만큼, 일본이 북한과 관계를 개선하는 과정에서 미사일 문제에 대한 간접적인 급부를 제공하는 시나리오도 고려할 수 있다는 것이다.

끝으로 미국은 제재 완화의 최종 단계로서 한반도에 평화체제가 구축되고 경수로 사업이 완결되는 등, 북미간 현안이 모두 타결되고 양국간 관계가 정상화된 이후에, 의회의 동의를 거쳐 수출규제법이나 적성국교역법 등 제재와 관련한 모든 법령을 전면 수정할 수 있다는 입장이다. 북한에 대해 최혜국 대우를 부여하고 일반특혜관세제도(GSP)를 적용하며 북한의 세계무역기구 가입을 지원하겠다는 것이다.

사실 미국이 경제 제재를 완화하고 궁극적으로 해제한다고 하여 단기적으로 북미간 교역이나 미국 기업의 대북 투자가 증대될 것으로 보이지는 않는다. 외화 부족, 시장 및 수출 품목의 한정 그리고 북한의 인프라 구조 미흡 등 북미간에는 기본적이고 구조적인 문제점이 존재하고 있기 때문이다. 그러나 미국 기업의 대북 투자가 한국은 말할 것도 없고 서방의 투자를 촉진할 수 있다는 점에서는 중요하다. 북한에 진출한 기업의 투자 위험이 축소되고 아울러 일본과 북한간에 관계가 개선되어 최고 100억 달러까지 예상되는 북한의 대일 청구권 협상이 가시화된다면, 이것이 북한의 경제난을 해소하는 것은 물론 한국 기업에 시사하는 바도 클 것으로 기대된다.

궁극적으로 미국의 대북 경제 제재 완화는 남북 경협에 순기능을 할 수 있고 이것이 다시 북미 관계 및 지역 안보를 개선할 수 있는 여건을 조성할 수 있다는 것이 한국의 입장이지만, 경제 제재 사안이 군사적 신뢰 구축 사안과 연계되어 있는 만큼 단기일 내에 가시적 성과를 기대하기는 어려울 것이다. 단, 점진적인 완화가 이루어진다는 사실에 기반하여 인내심을 가지고 대북 정제 협력의 기반을 다지는 일이 무엇보다도 중요하다.